

STIPTA ISTVÁN

## A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bíráskodás

### *I. Anglia és az államhatalmi ágak megosztása*

#### *Montesquieu tévedése*

A 19. század második felére egyértelművé vált, hogy a hatalmi ágak elkülönítése és a miniszeri felelősség nem zárja ki a hatalomkoncentrációt, nem akadályozza meg az alkotmányos többség túlhatalmi törekvéseit. Az államjogi teóriákban és a politikai gyakorlatban nagyjából egy időben jelent meg az újabb szabadsággaranciák iránti igény. Egyre gyakrabban merült fel az a gondolat, hogy az államjogi biztosítékok körébe be kell vonni az *önkormányzati rendszert* és a *közigazgatási bíráskodást*. Az előző a vertikális hatalommegosztást igényelte, az utóbbi a hatalmi ágak merev elkülönítésével szemben a jog bíróság általi és feltétlen érvényesítésének követelményét fogalmazta meg. A „szabadság intézménye mindkettő; az egyik nyújtja, a másik oltalmazza azt.”<sup>1</sup>

Rudolf Gneist az önkormányzatot és a közigazgatási bíráskodást – pusztán szervezeti megoldással – egy időben megvalósíthatónak tartotta. Álláspontja szerint az aktív közigazgatáshoz szükséges szervezeti alárendeltséget össze lehet egyeztetni a bíráskodás alapfeltételeivel, független bíróvá lehet tenni azt az állami közreműködőt, aki mint igazgatási hatóság, hierarchikus függésben van. A megoldást a *tiszteletbeli szolgálat* elvére fektetett közigazgatási szervezetben látta. Az angliai viszonyokat elmélete igazolásaként tekintette, hiszen ott a tiszteletbeli, fizetés nélküli tagokból álló hatósági testületek a „kontinens népei által irigvelt” igazságot szolgáltatnak a közjogi jogvitákban is. Ilyen szervezettel szemben – írta – el kell némulnia a bizalmatlanság szavának, meg kell szűnnie azon támadásoknak, amelyek egyébként a hivatalnoki bürokrácia igazságszolgáltatása ellen jogosan keletkeztek.

---

<sup>1</sup> KMETTY Károly: *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról*. In: Magyar Jogászegyleti Értekezések VII. kötet. 1. füzet. Budapest, 1891. (a továbbiakban: KMETTY 1891.) 1–2. p.; Ezzel összefüggésben: Alphéus TODD: *A parlamenti kormányforma Angliában, s annak eredete, kifejlődése és gyakorlati alkalmazása*. (Ford.: Dapsy László) III. köt. Budapest, 1877. 565–590. p.

Az angolszász történeti fejlődés hivatkozásként szolgált a montesquieu-i hatalommegosztást elégtelennek vélt gondolkodóknak, hiszen egyidejűleg kínálta a két szabadsággarancia elvi illeszthetőségének ígéretét, egyesíthetőségének módszerét, és gyakorlati megvalósíthatóságának bizonyítékát.<sup>2</sup>

Angliában eredetileg a közigazgatás és az igazságszolgáltatás nem volt sem szervezeti alapon, sem eljárási szempontból elkülönítve. Mindkét hatáskört ugyanazon szervek gyakorolták, és mindkét tevékenység megszabott bírói formák szerint zajlott. Montesquieu híres hatalommegosztási elméletét az angol viszonyokból vezette le, de (szintén klasszikus szerzők szerint) egyszerűen félreértette a korabeli angol közjogot. A szigetországban uralkodó közjogi felfogás szerint ugyanis nem a közhatalom korlátlan, hanem az egyéni szabadság, amelyet csak a parlament és az általa felhatalmazott önkormányzati hatóságok korlátozhatnak. Az *egyéni jogokba* történő ezen túli beavatkozást közönséges jogsérelemnek tekintették, amelynek elbírálását a rendes bíróságra bízta. Az angol közigazgatási judikatúrát ezek szerint nem a hatalommegosztás korrekciójára irányuló igény, hanem az angol polgár függetlenségének magánjogként való felfogása teremtette meg.<sup>3</sup>

Az angol közigazgatási szerveknek nem voltak hatalmi kiváltságaik, mert döntéseiket a rendes bíróságok vizsgálhatták felül. Ezért vélekedett úgy Dicey, hogy Angliában nincs is közigazgatás.<sup>4</sup> A szervezett kormányfelügyelet hiánya miatt az angol közigazgatás egysége megszűnt, a 19. század elejére a kortársak közigazgatási anarchiáról panaszkodtak. Az időközben bekövetkezett társadalmi változások, mindenekelőtt a középrétegek befolyásának növekedése a közigazgatás reformját tette szükségessé.<sup>5</sup> A választójog fokozatos kiterjesztése folytán parlamenti képviselőhöz jutott társadalmi csoportok alapvető államszervezeti reformokat kezdeményeztek. Az új egészségügyi, továbbá a szegény, a munkás és oktatásügyi törvények végrehajtását nem szívesen bízták a régi modorú nemesi békebírákra, ezért új végrehajtó szervek felállítását és a parlamenti felelősség érdekében hatékony központi felügyelet kiépítését követelték.

<sup>2</sup> A fenti gondolatokat kortársaink viszonylag korán, magyarul is olvashatták GNEIST Rudolf: *A jogi állam* című művében (Budapest, 1875), Takács Lajos fordításában (a továbbiakban: GNEIST Rudolf). Az új szabadsággaranciák iránti igény magas szinten és érdemi visszhangot kiváltva fogalmazódott meg EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra* című művében. Vö: DEÁK Ágnes: *Eötvös József Uralkodó eszméinek korabeli németországi recepciójáról*. Aetas, 2005. 03. 144. p.

<sup>3</sup> DICEY A[ibert] V[enn]: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Fordította: Tamai János. Budapest, 1902. 487. p.; RAKOVSKY Iván évnnyitó beszéde a közigazgatási bíróságon. A Magyar Jogászegylet Közgyűlése. Magyar Jogi Szemle. XXIII. köt. Budapest, 1942. (a továbbiakban: Rakovszky) 57. p.; DELL' ADAMI Rezső: *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából*. Magyar Jogászegyleti Értekezések I. Budapest, 1880. (a továbbiakban: DELL' ADAMI Rezső) 1–4. p.; BIBŐ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. (Akadémiai székfoglaló 1947. jan. 13-án). Válogatott tanulmányok. Második kötet 1945–1949. Budapest, 1986. 380. p.

<sup>4</sup> Szabó József ebben a tekintetben utal Conchára, aki szerint Anglia a közigazgatási bíráskodás igazi hazája, „mert benne nagyban és egészben a közigazgatás csak a törvények szerint, az egyes jogainak védelmével, s nem az egész végetti siker hamis elve szerint kezelik, annyival inkább, mert a legfőbb törvényszék keze, ami a jogkérdéseket illeti, elér a közigazgatás minden ágazataira.” SZABÓ József: *Demokrácia és közigazgatási bíráskodás*. Budapest, 1946. (a továbbiakban: SZABÓ 1946.) 34. p.

<sup>5</sup> EREKY István: *A magyar helyhatósági önkormányzat*. Budapest, 1908. I. köt.; PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, 2002. 87–95. p.

## Változások a 19. században

Az angol közigazgatás átalakulása a 19. században határozott lendületet vett. Edwin Chadwick radikális reformprogramja új központi közigazgatási szervezetet irányzott elő fizetett tisztviselőkkel, és kontinentális stílusú felügyeleti eszközökkel. Ennek keretében 1835-ben a szegényügy központi irányítására országos hatóságot (Central Department) állítottak fel. Ez a szerv a szegényügyi tanácsokkal (Board of Guardians) szemben jóváhagyási és utasítási jogot kapott, és az ősi évnegyedes gyűlés (quarter session) tárgybeli intézkedéseit is megsemmisíthette. 1867-ben központi egészségügyi hatóságot állítottak fel az önkormányzati testületek mellett, egyelőre csupán véleményező hatáskörrel. 1871-ben a központi szegényügyi hivatal átalakult belügyminisztériummá, 1888-ban választott Grófsági Tanácsokat hoztak létre, 1894-ben járási tanácsokat szerveztek. A minisztérium, a grófság, a járás és a község szoros alárendeltségi viszonyba kerül egymással; a központi kormányt komoly kormányzati jogokkal ruházzák fel. A belügyminisztérium mellett kereskedelmi, földművelésügyi és közoktatásügyi minisztériumot is létesítenek.<sup>6</sup>

Az angol közjogi rendszer és közigazgatási szervezet a 19. század második felében tehát jelentősen átalakult, és fokozatosan hagyta maga mögött középkori jellegzetességeit.<sup>7</sup> Ezt a folyamatot az éppen bontakozó magyar közjogi irodalom nem tudta megfelelő alapossággal és kellő objektivitással követni. A dualizmus törvényhozó testületeiben jelentős számban voltak olyanok, akik emigrációs éveiket Angliában töltötték, de az időközi változásokról már nem rendelkeztek megbízható ismeretekkel. Ennek is tulajdonítható, hogy a dualizmus-kori közjogi gondolkodásunkban továbbélt egy *misztifikált* szigetországi szervezési *modell*, amely az ősi önkormányzatra és a korlátlan személyi szabadság igényére hivatkozva az angol és a magyar közjogi fejlődés közösségét hangoztatta.<sup>8</sup>

Angliában a *közigazgatási jogvédelem* a rendes bírói jogszolgáltatás keretében alakult ki. Ezen a helyzeten nem változtatott a 19. századi társadalmi reformmozgalom, és a közigazgatás átalakítását eredményező törvényhozási folyamat sem. A közigazgatási bíráskodás a 19. században is független közigazgatási tisztviselőkre, a békebírákra (judges of the peace) hárult. Különleges Anglia helyzete abból a szempontból is, hogy alig volt olyan közigazgatási intézkedés, amellyel összefüggő jogkérdést végső fokon ne a legfelsőbb bíróságok döntöttek volna el. Amíg a szárazföldi Európa 19. századi fejlődésében a közigazgatás köréből

<sup>6</sup> Edward CREAMER: *The rise and progress of the english constitution*. London, 1892. 350. p.; CONCHA Győző: *Politika II.* köt. Budapest, 1905.; NÉMETH József: *A helyi igazgatás Angliában*. Budapest, 1904.; RÉNYI József: *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere*. Budapest, 1896.; EGYED István: *Várnagyai önkormányzat*. Budapest, 1929. 22–23. p.

<sup>7</sup> SZABÓ 1946. 26–27. p. Kautz Gyula a középkori és a modern államelvek szerencsés vegyületének tartotta az angol alkotmányt. Tanulmányozását hazánk szempontjából elengedhetetlennek tartotta. KAUTZ Gyula: *Az angol államalkotmány általános jellemzéséhez*. Budapest, 1879. 28. p.

<sup>8</sup> SZABÓ József: *Demokrácia és közigazgatási bíráskodás*. Budapest, 1946. 161. p.; CONCHA Győző: *Angolos irányú politikai irodalmunkban a múlt század végén*. In: Hatvan év tudományos mozgalmi között. I. köt. Budapest, 1928. 213. p.; POLNER Ödön: *Erekly István munkássága*. Közigazgatástudomány 7. évf. Budapest, 1944. 80. p.; GOLTNER Dénes: *Közjogok bírói védelme*. Bírák és Ügyészek Lapja. 28. évf. (1937) 13. p.; GROSSCHMID Béni: *Werböczy és az angol jog*. A Magyar Jogászegylet Deák Ferenc Irodalmi Bizottságának Kiadványai. Budapest, 1928. 164., 445. p.

fokozatosan fejlődött ki a közigazgatási vitás kérdések feletti bírói hatáskör, addig Angliában a közigazgatás is eredendően bírói formák között működött, s csak a 19. századi jogfejlődés utalta a közigazgatás egyes feladatait a békebírák hatásköréből a közigazgatás helyi testületeinek (boards) feladatkörébe. A boardok alapvetően választott tagokból álltak. Ezek intézkedéseinek célszerűségét a belügyi kormányszék vizsgálta felül, amely meg is változtathatta azokat. A döntések azonban jogi szempontból továbbra is a legfőbb bíróságok szigorú jogi kontrollja alá tartoztak. Az angol fejlődés maradandó értéke az a lehetőség volt, hogy a közigazgatással szemben az egyéni jogot meg lehetett védeni, tehát keresetjogot biztosítottak azért, hogy az egyén (testület, állam) közigazgatási jogsérelem esetén bíróságnál keressen jogorvoslatot.<sup>9</sup>

A jogállamiságról szóló gneisti felfogás a közigazgatási jogszolgáltatás elvi ügyét közigazgatási reform-kérdéssé egyszerűsítette. Természetesnek találhatjuk, hogy a gyakorlati közigazgatási szakemberek is támogatták ezt a nézetet. A közigazgatási bírósági intézmény gondolata eredendően az ő működésüket kísérő bizalmatlanság terméke volt, így maguk is hirdették azt a felfogást, hogy a közigazgatás önmaga is képes megvédeni a *jogi rendet* eredeti tevékenységi körében. Ez a koncepció jutott többségre az 1882-ben összehívott magyar jogászgyűlésen is. A tekintélyes jogászfórum kíváncsún tartotta, hogy minden törvényhatóságban alakuljon egy közigazgatási törvényszék, amely az államigazgatási, az önkormányzati és a bírói jelleg egyidejű érvényesítésével, függetlenül és az ügyképesség garanciái mellett működjön.<sup>10</sup>

Az angol közjogi gondolkodás hazai hatását követve első kérdésként vetődik fel, hogy milyen is volt a valóságban a korabeli szigetországi jogvédelmi rendszer. Ennek vázlatos áttekintése után érdemes megvizsgálni, hogy a magyar tudományos irodalomban, a politikai publicisztikában továbbá a törvényhozói körökben milyen mértékben ismerték, hogyan értelmezték az ottani viszonyokat, és mennyiben tartották azokat Magyarországra is alkalmazhatónak.

<sup>9</sup> ZABULIK László: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény*. Budapest, 1894. 5. p.; SZABÓ József: *Demokrácia és közigazgatási bíráskodás*. Budapest, 1946. 25. p.; CSEMEGI Károly a *Közigazgatás és törvénykezés* című, 1862-ben írt tanulmányában utal arra, hogy az angol jogban nem csupán a magánjog, hanem a magánosok jogai is törvényi védelem alatt állnak. In: Csemegi Károly művei. (S.a.r. Edvi Illés Károly és Gyomai Zsigmond). I. köt. 88–89. p.

<sup>10</sup> Az 1891-i magyar vármegyei törvényjavaslat is ebből a koncepcióból indult ki. A javaslat a közigazgatási bizottság egy osztályát kívánta felruházni az alsó fokú közigazgatási bíráskodással. A választott önkormányzati tagoknak tehát nálunk is részt szántak a helyi közigazgatás jogi ellenőrzésében. KMETTY 1891. 9–10. p. Ebben a gondolatkörben is Gneist-ra utal CSEMEGI Károly: *Taxáció és az elvi meghatározás*. In: Csemegi Károly művei. (S.a.r. Edvi Illés Károly és Gyomai Zsigmond). I. köt. 432. p.

## II. A 19 századi angol közigazgatási judikatúra

## Szervezeti keretek

Az általunk vizsgált időszakban Angliában a közigazgatási panaszokat, és ezek között a nagyszámú vitás közigazgatási ügyeket alapvetően igazságszolgáltatási rendben, – korabeli szóhasználattal – bírói formák között intézték. Az elbírálás háromfokozatú volt, és ennek megfelelően épült ki a jogérvényesítést szolgáló szervezeti hierarchia is.<sup>11</sup> A közreműködő szervek közül első fokon (original jurisdiction) a *békebíró* (judge of the peace) járt el, aki egyedül, vagy testületek (petty session, special session) közreműködésével döntött. Másodfokú hatóságként (appellate jurisdiction) a megye (county) területén levő békebírák negyedévenként ülésező *testülete* (quarter session) járt el. E hatóságok közigazgatási intézkedéseinek és bírói tevékenységének jogi felülvizsgálatára az *országos főtörvényszékek* kaptak lehetőséget bírói parancsaik (writs) révén.<sup>12</sup>

Az angol *békebíró* jogszolgáltató szerv volt, de nevével ellentétben elsősorban közigazgatási, főleg rendészeti hatáskörben járt el. A békebírói státus a hagyományos igazságszolgáltatásra jellemző, hosszú időszakra szóló függetlenséget biztosított, mert az uralkodó csak kivételes esetben vonta vissza az erre vonatkozó megbízást. A tisztséggel nem járt állami ellátás, de az állás nem függött központi hivataloktól. A békebírák – elnevezésüknek megfelelően – valóban klasszikus igazságszolgáltatási szerepet töltöttek be, hiszen az angol jogban részletes szabályok írták elő a közigazgatás mindennapi teendőit. Ebben a tekintetben tehát alapvetően különböztek a magyar és a szigetországi viszonyok. A közigazgatási bíráskodás bevezetésének elemi feltétele az állami végrehajtó tevékenység jogi szabályozottsága. Ez példaadó arányban éppen Angliában valósult meg, de a 19. század utolsó harmadáig rendkívül kis mértékben teljesült Magyarországon.<sup>13</sup>

A fellebbvitel másodfokú fórumai a békebírák *negyedévi ülései* (quarter sessions) voltak. A negyedévi üléseken a békebírák maguk választották meg elnöküket, ahol csak kivételes esetben volt helye javadalmazott, jogvégezt elnök alkalmazásának. A közgyűléseket évente négyszer a törvény által meghatározott napokon tartották. A testület jogalkotó, végrehajtó és jogorvoslati fórum volt. A negyedévi gyűlések hatásköréhez tartozott a fegyelmi és a rendőri ügyekben történő elsőfokú bíráskodás. A testület az egyes békebírák tevékenységét is ellenőrizte. A negyedévi gyűlés a grófsági adó kivetése révén gondoskodott a grófság törvénykezési és közigazgatási költségeiről. Mivel e költségeket törvények határozták meg, az adókat az adózók beleegyezése és megszavazása nélkül szedték be. Az önkormányzati elv sértetlen maradt, hiszen a békebírák, noha kinevezést kaptak, a grófság legtöbb adót fizető

<sup>11</sup> Az Országgyűlés Képviselőházának (a továbbiakban: KN) Irományai. 1892/97. (1894–XIV) 1. sz. melléklet az 510. sz. irományhoz. (Indokolás a javaslatához) 235–239. p.; GRUBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban*. Budapest, 1877. (a továbbiakban: GRUBER: 1877) 335–355. p.

<sup>12</sup> GRUBER 1877. 339. p.; NAGY József: *Az angol jogreform*. Magyar Themis VII. évf. 28. sz. 1877. 255. p.

<sup>13</sup> ESCOTT T. H. S.: *A mai Anglia. I. köt.* Budapest, 1905. 81–90. p.; RAKOVSKY 54. p.; *Közigazgatási bíráskodás. Anglia*. Magyar Közigazgatás 1889. 31. sz. 4. p.

lakosai voltak. A negyedévi gyűléseken az adókivetésére, a beszedett adók felhasználására és kezelésére vonatkozó viták nyilvánosan folytak.<sup>14</sup>

A békebírák a *negyedévi gyűléseken* gondoskodtak a törvénykezés és közigazgatás céljaira szolgáló helyiségekről, a szükséges építkezésekről, az utazóbírák elhelyezéséről. Kinevezték a grófság alsóbb beosztású hivatalnokait, így a kerület pénztárnokát, a hidak felügyelőit. A negyedévi ülésekben osztották fel kerületekre a grófságot, és módosíthatták a korábbi felosztást. A testület közigazgatási tartalmú szabályokat is alkothatott, ezek a normák azonban csak a fennálló törvények végrehajtására vonatkozhattak. A gyűlés törvényes felhatalmazás alapján közigazgatási bíróság is volt. Itt hozták meg a másodfokú döntést a közigazgatási ügyekben beadott fellebbezésekről.<sup>15</sup>

Az angol közigazgatási bíráskodás legfelsőbb szervei a korabeli felsőbíróságok voltak. A felek ide fordulhattak rendkívüli jogorvoslatért. Az *országos főtörvényszék* (High Court of Justice, Queens Bench division) az angol esetjogi gyakorlatnak megfelelően az eljáró szervekhez címzett, és perjogi felhatalmazást tartalmazó bírói parancsokat adott az igazgatási ügyekben első szinten döntő békebíráknak, és a másodfokú határozatot hozó békebírói kollégiumnak. A közigazgatási jogvédelem körében alkalmazott bírói parancsoknak számos változata alakult ki.<sup>16</sup>

A *writ of certiorari* a rendőri parancsokkal (order), és a kihágási ítéletekkel (conviction) szemben alkalmazható egyedi felhatalmazás volt. Ilyen bírói parancsot akkor lehetett kérni, ha az érdekelt fél az eljárás szabályainak súlyos megsértésére, vagy arra hivatkozott, hogy a jogalkalmazó helytelenül értelmezett valamilyen, az ügyre vonatkozó jogi normát. Az uralkodó nevében kiadott bírói parancs címzettje két békebíró volt, akik írásban, pecséttel hitelesített nyilatkozatot tettek az ügy körülményeiről. A bírói parancs joghatásaként az igazgatási eljárás félbeszakadt, és az ügy jogi minősítése, érdemi elbírálása a főbíróság hatáskörébe került. A bírói testület nem végzett újabb bizonyítást, az adott tényállás alapján foglalt állást az eljárás jogszerűsége, és a hozott intézkedés szabályossága ügyében. Ez az eljárási forma jelentősebb, értelmezést igénylő végrehajtási ügyekre szólt, ezért gyakran előfordult, hogy a felek megegyezése után maguk a békebírák kérték a legfelsőbb bírói fórumok döntését, értelmező állásfoglalását (special cases). Ezzel a módszerrel a felek mentesültek az eljárás költségeinek megelőlegezése alól.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Edward CREASY: *The Rise and Progress of the English Constitution*. London, 1892. 369–371. p.; GNEIST Rudolf 31. p.; CONCHA Győző: *Ujkori alkotmányok. II. köt.* Budapest 1888. (a továbbiakban: CONCHA 1888.) 487–489. p.

<sup>15</sup> Eduard FISCHER: *Die Verfassung Englands*. Zweite, verbesserte Auflage. Berlin, 1864. 347–351. p.; *Közigazgatásunk és a szabadság*. Írta GRÜNWALD Béla, Zólyom vármegye alispánja. Budapest, Kiadja Ráth Mór. 1876. (a továbbiakban: GRÜNWALD 1876.) 52–54. p.

<sup>16</sup> A legfelsőbb bírói fórum szervezeti tagolásáról, tevékenységéről: Julius HATSCHKE: *Englisches Staatsrecht, mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderherten*. II. Band. 1906. 609. p.; MAGYARY Zoltán: *Amerikai államélet*. Budapest, 1934. 235–242. p.; MARTONYI János: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Budapest, 1939. 81–82. p.

<sup>17</sup> Rudolf GNEIST: *Englische Verfassungsgeschichte*. Berlin, 1882. 656–657. p.; Br. Simonyi Lajos 1871. március 24-én tartott képviselőházi beszéde. KN 1869. XV. köt. 182–183. p.; ESCOTT T. H. S.: *A mai Anglia. II. köt.* 368. p.

A *writ of mandamus* a közigazgatás passzivitása, a „silence de l'administration” ellen kialakított jogorvoslati forma volt. Ezt elsősorban a negatív hatásköri összeütközések esetén lehetett igénybe venni, hiszen ebben a leiratban magyarázatot kértek az eljáró szervtől, hogy miért nem intézett el valamilyen hatáskörébe tartozó ügyet. A megbízás célja az elvárható és törvényes hatósági tevékenység kiváltása, de csak akkor lehetett alkalmazni, ha egyéb jogorvoslat már nem állt rendelkezésre.<sup>18</sup>

Az angol személyes szabadságjog egyik fontos biztosítékaként elhíresült *writ of habeas corpus* is szerepet játszott a közigazgatási bíráskodásban. A korabeli angol közigazgatási szervek rendelkeztek az előzetes letartóztatás lehetőségével. A letartóztatott ilyen esetben kérhette az adott főbírástól, hogy a szabadságelvonás alapjául szolgáló eljárást törvényességi szempontból vizsgálja felül. A hatóságok szabályszegései, visszaélései ellen lehetett kérni a *writ of prohibition* és *writ of quo warranto* elnevezésű mandátumot.<sup>19</sup>

### Hatásköri szabályok

A magas szintű jogi szabályozottság egyik okszerű következménye volt, hogy az angol közigazgatási jogvédelemben nem volt elvi különbség a közigazgatási és a vitás közigazgatási ügyek között. A napi gyakorlatban azonban eltérő módon kellett kezelni azon jogvitákat, amelyek a közigazgatás szokásszerű intézkedéseivel függtek össze, és azokat, amelyek valamely magánfél állammal szembeni jogait érintették. Az átlagos közigazgatási ügyek esetében a *hatóság iratokból döntött*, vagy a szokások szerint határozott. Ilyen esetekben nem volt ellenérdekű fél, így kontradiktórius eljárásra sem volt szükség. Természetesen más eljárási rend alá estek azon ügyek, ahol két ellenérdekű fél szerepelt az eljárásban, így pl. a fél meghallgatására is szükség volt. Hangsúlyozni kell, hogy a két ügytípus nem elvi alapon, hanem a gyakorlati jogszolgáltatás igényei szerint, „angol modorban” különült el.<sup>20</sup>

A 19. század közepén bevezetett közigazgatási reformok, főleg a helyi igazgatás rendszerének törvényi szabályozása nyomán már a normák szintjén is különbséget tettek a tisztán közigazgatási, és a vitás közigazgatási ügyek között. Az első körbe tartozó ügyek jelentős részét a boardok tartották meg, de szép számmal sorolták ezek elbírálását a county council hatáskörébe is. Ide tartoztak ezután az egészségügyi, a katonai igazgatással, az úrendészettel, a súlyok és mértékek megállapításával összefüggő – gyakori – jogviták. Ezzel a békebíró még határozottabban klasszikus igazságszolgáltatási szerepkört látott el, hiszen hatáskörében szinte kivétel nélkül a vitás közigazgatási ügyek maradtak meg.<sup>21</sup> A hatáskör

<sup>18</sup> Az angol választási bíráskodás rendes bíráskodási jellegéről RUSZOLY József: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848/1948*. Budapest, 1980. 29–30. p.; CONCHA Győző: *Újkori alkotmányok. I. köt.* Budapest, 1884. 296. p.

<sup>19</sup> Edward CREASY: *The Rise and Progress of the English Constitution*. London, 1892. 295., 301. p.; CONCHA 1888. 420–421. p.; FERENCZY Árpád: *A politika rendszere*. Budapest, 1905.

<sup>20</sup> „Angliában jogi sarkelv, hogy az állam felségjogainak gyakorlatában sohasem lehet fél.” GRUBER 1877. 351–352. p.

<sup>21</sup> „Angliában a miliciális igazgatás is a békebírói jurisdikcióban találja jogszerűségének fő garanciáját. A békebírói bizottság nyilvános szóbeli eljárásban dönt a katonai kötelezettségek iránt, sőt a hadképesség kérdésében is.” KMETTY 1891. 34. p.

meghatározásának módja az *elvi felhatalmazás* volt. Tévesen hivatkozott tehát az 1894-es magyar miniszteri előterjesztés arra, hogy az angol jogvédelmi rendszer a taxatív felsorolást választotta.<sup>22</sup>

### *Jogvédelmi eljárás*

Az angol békebíró közigazgatási ítélkező tevékenységének eljárási rendjét is pontos szabályok határozták meg. Ebben a tekintetben is klasszikus bírói mintát követtek, a döntéshozatalban a *civilbíróságok* eljárási normáit érvényesítették. Fontos hangsúlyozni, hogy az eljárási rendet a gyakorlat alakította ki, de ez az angol jogrendszer sajátosságainak megfelelően érvényesülő norma volt. A jogi kötöttség kiterjedt a békebírói döntések formájára is. A bíró alakilag két döntés-formát választhatott: rendőri parancsot (order) adhatott ki, vagy kihágási ítéletet (conviction) hozhatott. A döntés formájának megválasztásában a bírót törvényi előírások korlátozhatták. Egyre szaporodtak azok a törvények, amelyek rendkívüli részletességgel írták elő, hogy az adott ügyre milyen eljárási mód, kereseti forma és tényállás-megállapítási rend alkalmazandó.<sup>23</sup>

A kisebb jelentőségű, egyes békebírák, vagy a petty illetve a special session által hozott döntések jogerősek voltak. A kis ülésektől különböztek a *kerületi ülések*, special sessions. Bizonyos esetekben a törvény egy kerület összes békebíráinak tanácskozását igényelte. Ide olyan viták kerültek, melynek nagyobb fontossága miatt legalább két, esetleg több békebíró jelenléte látszott szükségesnek. Ha az ügy különös helyi ismeretet igényelt, szintén nem vártak a grófságok negyedéves gyűléseire.<sup>24</sup>

Az említett döntések ellen nem lehetett halasztó hatályú jogorvoslattal élni, velük szemben csupán a főtörvényszékek törvényességi felülvizsgálati joga maradt meg. A törvények azonban egyre gyakrabban adtak egyedi fellebbezési jogot. A közigazgatási szerv intézkedése ellen beadott fellebbezés megakadályozta a végrehajtást. A fellebbezési eljárásban a vonatkozó jog meghatározott perbeli pozíciókat rögzített: az egyik fél természetesen a fellebbező, a jogaiban sértett fél (the person grieved, injured, affected) volt. A perben másik oldalon állt az a személy, akit bepanaszoltak (the party concerned, appealed against the party by whose act he appealant feels himself aggrieved). Az angol jog szerint *fellebbezésre* csak akkor kerülhetett sor, ha az intézkedést az érintett törvénysértőnek találta. Ebből következett, hogy rendszerint a békebíró intézkedését vitatták, ritkább esetben támadták azt, aki-

<sup>22</sup> KN Irományok 1892/97. (XIV) 510. sz. I. mell. 295., 304. p.; Vö: SZABÓ 1946. 163. p.

<sup>23</sup> Magyarországon a békebírói intézményt az 1877. évi 22. tc. vezette be. Eszerint a kisebb polgári peres ügyekben, a királyi járásbíró és a szolgabíró kivül a békebírák is ítélkezhetek. A békebírákat a közigazgatási bizottság meghallgatása után a király nevében az igazságügy-miniszter nevezte ki. A kinevezés előfeltétele volt, hogy a törvényhatósági joggal felruházott város közvetlenül, a rendezett tanácsú város képvisellete, a nagyközség vagy a körjegyzőségi község előjárósága a közigazgatási bizottság útján kérje a kinevezést, és javaslatba hozzon olyan személyt, aki a törvényes minősítéssel rendelkezett és a tiszt átvételére kész volt. A békebíró a községi bíráskodással is meg lehetett bízni. Hatásköre lényegesen eltért azonos nevű angol tisztviselőétől; rendőri és büntető ügyekben a magyar békebírónak nem volt hatásköre.

<sup>24</sup> RUSZOLY József: *Európa alkotmánytörténete. Előadások és tanulmányok középkori és újkori intézményekről*. Püski Kiadó. Budapest, 2005. 235. p.; GRÖNWALD 1876. 51. p.



nek érdekében az intézkedés történt. Az angol jogrendszer sajátossága miatt az állami érdeket a fellebbezéssel megtámadott határozat hozója képviselte, ügyész nem működött közre az eljárásban.<sup>25</sup>

A fellebbezési eljárás rendjét nem szabályozták külön törvények. Az angol jogszemléletből eredt, hogy a fellebbezési kérelmet általában nem kötötték határidőhöz, megfelelő volt, ha a kérelem a legközelebbi negyedévi ülésre megérkezett. A döntést hozó bíróság a saját döntésének megtámadhatósági határidejét – ha törvény erről kivételesen nem rendelkezett – méltányos időtartamban határozta meg. Az egyéb formai feltételekről, gyakran megengedő szellemben, eseti törvények rendelkeztek. Így például nem minden esetben várták el az írásbeli formát, és nem mindig volt érvényességi feltétel a kérelem indokolása. Előfordult viszont, hogy a fellebbezéssel egyidejűleg jelentős összegű biztosítékot kellett fizetni, amit csak eredményes jogorvoslat esetén lehetett visszakapni. A kialakított joggyakorlat az alapvetően *fellebbezések visszaszorítására* irányult.

A közigazgatási vitás ügyek főtárgyalása (trial) a korabeli angol polgári eljárásjogi rendet követte. A bíróság ebben az ügytípusban is széles körű pervezetési jogosultságokkal rendelkezett, a percselekmények tartalmát és sorrendjét az ítélő-testület határozta meg. A döntéshozatali mechanizmus a klasszikus bírói határozathozatalra jellemző, az ítélezésben résztvevők egyenlő szavazati joggal rendelkeztek. A döntésben nem vehetett részt az a személy, aki a megtámadott határozatot hozta, vagy valamilyen személyes érdeke fűződött az ügy kimeneteléhez. A közigazgatási jogvédelem általában a végrehajtási tárgyú döntések jogszerűségét ellenőrizte. Ezen belül azt vizsgálta, hogy a döntés a meglévő anyagi jogi szabályok szerint történt-e, továbbá, hogy a végrehajtási hatáskörben született határozat az előírt formák között született-e. A bizonyítási eszközök, és módszerek a *civiljogi rendszerben* kialakult formákat követték, előfordult, hogy a békebírói testület tanúkat hallgatott meg, vagy új bizonyítást rendelt el.<sup>26</sup>

### III. Az angol modell dualizmus-kori értékelése

#### *Jogirodalom, szakpublicisztika*

A szigetország korabeli közigazgatási bírósági mintája illeszkedett az angol jogszemlélethez, és a korabeli gyakorlat igényeihez. Nem épült ki tehát külön közigazgatási bíróság, mégis kialakult a közigazgatás hatékony, jogi szempontú ellenőrzése. Mindez azért történhetett így, mert az angol jogban a közigazgatást részletes szabályok írták körül, a *jogi normativitás* minőségileg magas színvonalú és mennyiségileg is kielégítő volt. Az angol közjo-

<sup>25</sup> CONCHA 1888. 437–438. p.; „A közigazgatási bíráskodás Angliában azon alapelv szerint alakult, hogy az állami hatalom gyakorlásában, amennyiben az egyesek személyét, vagy vagyonát érinti, a jogszolgáltatás leglényesebb biztosítékai adottak legyenek.” Szerkesztőségi cikk. Magyar Közigazgatás 1889. 31. sz. 4. p.

<sup>26</sup> DELL' ADAMI Rezső 22–23. p.; ZERGÉNYI Jenő: *A közigazgatási bíróságokról*. Jogtudományi Közlöny. 1890. 42. sz. 330–331. p.

got mélyen ismerő és tisztelő Concha Győző is óvatosságra intett a viszonyaink összehasonlításakor: „Anglia egy külön világ, amely legjobb esetben is csak elveket, irányokat adhat, de melyeken belül igen sokféle alak bontakozhat ki.” Ő egyébként hazafias kötelességének tartotta az angol alkotmány erényeinek bemutatását, de nem titkolta annak hibáit sem, törekedett az 1870-es években itthon tapasztalható „külföldimádó közhangulat” ellensúlyozására.<sup>27</sup>

A közigazgatási bíráskodás korabeli hazai szakirodalma *modellekbe* sorolta az addig ismert közigazgatási jogvédelmi megoldásokat. Általában három változatot különítettek el: a rendes bíróságok keretébe vont közigazgatási judikatúrát, a külön közigazgatási bírósági modellt, és a közigazgatási szervezeten belül kialakított szervezeti megoldásokat. A szakirodalom és a politikai publicisztika gyakran egyszerűsítő közelítéssel angol, német vagy francia megoldásról szólt. Nem volt még egyértelmű a jogi terminológia, és gyakran hiányoztak az összehasonlításra alkalmas közjogi fogalmak is. A külföldi párhuzamok alapvetően az említett szervezeti megoldásokra épültek, a vonatkozó írárok gyakran nélkülözték a hatáskör, az eljárási rend összevetését. Mivel a közigazgatási jogvédelem a kontinens államokban közel egy időben alakult ki, hiányzott még a működés tapasztalataihoz szükséges idő. Nem lehetett még figyelemmel kísérni, hogy a szervezeti megoldások sem különültek el mereven egymástól. Az angol békebírószági rendszer pl. jelentős hatással volt a porosz jogszolgáltatási szervezetre, és ezen keresztül az osztrák közjogi bíráskodásra is.<sup>28</sup>

A kiegyezés utáni magyar politikai közgondolkodásban az angol rendszer az egyik követhető megoldásként kínálkozott, hiszen ez a (hazai értelemben felfogott) *önkormányzatiság* gondolatával megfeleltethető volt.<sup>29</sup> Az viszont kezdettől fogva tapasztalható, hogy az angol jogszolgáltatásban közreműködők állásának társadalmi jellege, javadalmazás nélkülsége riasztotta a magyar törvényhozást a minta átvételétől.<sup>30</sup> Lukács György egy jogtudományi vitában az alapul szolgáló viszonyok lényegi különbségét említette, amikor arról beszélt, hogy Angliában nincs is kontinentális értelemben vett közigazgatási bíráskodás, mert a közigazgatás maga is jogi keretek között történik. Volt olyan szakíró, aki az angol gyakorlat

<sup>27</sup> CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás*. Magyar Igazságügy. 1881. XVI. évf. 5. sz. 471. p.; BÓNIS György: *Az angol alkotmánytörténetírás tegnap és ma*. Különlenyomat a Századok 1940. évi 4–6. számából. Budapest, 1940. 4. p. Ebben a szellemben írta ZERGÉNYI Jenő, hogy Magyarország közigazgatása sajátos, bár történelmi fejlődés terméke, mégsem hasonlítható az angol intézményekhez. „Hazánk nem örvendett százados békés fejlődésnek, mint Anglia.” *A közigazgatási bíróságokról*. Jogtudományi Közlöny. 1891. 5. sz. 35. p.

<sup>28</sup> Thomas OLECHOWSKI: *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*. Wien, 1999. (a továbbiakban: OLECHOWSKI 1999.) 12. p.

<sup>29</sup> LÁNCZY Gyula álláspontja szerint. „Az angol jogállam is nem a bírói és végrehajtói hatalom szembesítése és egymás alá rendelése által izmosodott meg, hanem azáltal, hogy a jogeszmé és a polgárok jogigényei magában a közigazgatásban lettek megővva, és az önkormányzat által biztosítva, főleg olyképpen, hogy a bírói szervezet rendszere alkalmaztatott mind azon esetekben, melyekben jogsérelem elbírálása forgott fenn.” Jogtudományi Közlöny XVII. évf. 44. szám 1882. november 3. 351. p. „Nyolcadik magyar Jogászggyűlés”.

<sup>30</sup> „Az angol gentrynél szokássá vált a díjakról való lemondás, s ezáltal a békebírói hivatal a magasabb osztályoknak fenntartott tiszteletbeli állássá lett.” GRÜNWARD 1876. 46. p. „Egy művelt, gazdag, független angol arisztokratát, ki szellemi és anyagi erejét a közszolgálatnak feláldozza, [...] párhuzamba helyezni a magyar falusi bíró paraszti hatóságával, kinek műveltsége a miatjánk, kinek ambíciója a zseb, ez valóban oly logikai merészség, melyet a legjobb akarat sem alakíthat igazságügyi politikai elvvé.” DELL' ADAMI Rezső 23. p.

„idegen talajra ültetését” végzetes hibának” tartotta.<sup>31</sup> Szilágyi Dezső is úgy vélekedett, hogy a jury csak őshazájában, Angliában működik – működhet – legjobban.<sup>32</sup>

A hazai irodalomban szellemi áttörést eredményezett *Concha Győző* vonatkozó alpművének megjelenése. Ez volt az első hazai alkotás, amely elméleti igénnyel vizsgálta a közigazgatási bíráskodás európai gyakorlatát és értő módon foglalt állást a kíváncsú hazai reformok részletkérdéseiben is. A tanulmány részletesen elemezte a jogállam koncepcióját, főleg azokat a konkrét megoldásokat, amelyek németföldön alakultak ki. A belga, a francia, az angol, a badeni, a porosz és az osztrák szabályozást vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy Magyarországon az angol szervezeti modellt kell követni, a közjogi bíráskodást a rendes bírói szervezetre kell bízni. A mű fontos gondolata, hogy a közigazgatási bíráskodás a modern állami élet nélkülözhetetlen feltétele, és a jogállamiság elemi kritériuma.<sup>33</sup>

Concha érvelése egybehangzott a gneisti és a steini koncepcióval, amely szerint a közigazgatási bíráskodás a törvényhozás és a végrehajtás harmóniája érdekében feltétlenül szükséges intézmény, hiszen a miniszteri felelősség csak az állami élet legfelsőbb szintjén szolgálja a törvények végrehajtását, az állam (közigazgatási tevékenységben megnyilvánuló) mindennapi élete nélkülözi ezt a harmóniát.<sup>34</sup> Az is kétségtelen, hogy Concha *kritikusan* szemlélte *Gneist nézeteit* is. Úgy vélte, hogy a közigazgatási bíráskodást nem lehet csupán az önkormányzatokra bízni. „Mert okos törvényhozó ott, hol tényleges szükség nincs, nem fog egy csak nagyon valószínűtlen eshetőség végett különös organizmust teremteni, s így Anglia is megelégedett az alsó fokon a közigazgatási bíróságnak a közigazgatáshoz kapcsolásával, amint megnyugodott abban, hogy a büntető igazságszolgáltatás nem jelentékeny részét a közigazgatási közegek kezeljék. De azáltal, hogy az ország legfőbb törvényszékét, mint revisionális és cassatorius fórumot a közigazgatás fölé helyezte, a leghatározottabban szentesítette a rendes bíróság hatáskörének lehetőségét közigazgatási vitákra nézve is.”<sup>35</sup>

Concha Győző maradandó érdeme, hogy a közigazgatási bíráskodást a jogok védelmére szolgáló eszközként és nélkülözhetetlen intézményként tekintette. Ragaszkodott ahhoz, hogy a jogvédelem nálunk is intézményesüljön, angol rendszerben, tehát a *rendes bíróságok* előtt történjen. Ezzel a véleménynyel kisebbségben maradt, de nézetei, és későbbi tanulmá-

<sup>31</sup> A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. évi január hó 21-én NÉMETH Károly és LUKÁCS György által tartott előadások. Magyar Jogászegyleti Értekezések. X. köt. 7. füzet. Budapest, 1894. 171. p. A *Magyar Közigazgatás* 1893. december 24-i (52.) száma szerint „Angliában a közigazgatási bíráskodás a közigazgatással jóformán egységes cselekményt képez, itt tehát az intézmény hatásköri része gyakorlati fontossággal nem igen bír.” Az adaptáció ellenes álláspontot Zergényi Jenő képviselte. Jogtudományi Közlöny 1890. 42. sz. 330. p.

<sup>32</sup> ANTAL Tamás: *Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéletábrák, bírói jogviszony, esküdt-szék*. Szeged, 2006. 220. p.

<sup>33</sup> CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, 1877. 89–93. p. Vö: Jogtudományi Közlöny XII. évf. 17. szám. 1877. ápr. 27. (PULSZKY Ágost bírálata Concha Győző könyvéről.)

<sup>34</sup> Concha művét értelmezi: RUHMAN Emil: *A közigazgatási bíráskodás*. In: Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Némethy Károly születésének 70. évfordulója és a Magyar Közigazgatás félszázados fennállása alkalmából. (Szerk. Mártonffy Károly). Budapest, 1932. 121. p.

<sup>35</sup> CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás*. Magyar Igazságügy. 1881. XVI. évf. 5. sz. 389–390. p.

nyainak részletmegoldásokat tartalmazó gondolatai alakító hatást gyakoroltak a közjogi törvényhozásunkra.<sup>36</sup>

A hazai szakirodalomban ezzel egy időben jelent meg a közigazgatási szakbíróságok létesítésére irányuló kezdeményezés, amelyet elsőként *Kuncz Ignác* fogalmazott meg, és leghatásosabban *Lánczy Gyula* képviselt.<sup>37</sup> A közigazgatási bíráskodás elméleti alapjairól, országonkénti helyzetéről *Gruber Lajos* szintén alapvető művet tett közzé. A szerző a külön közigazgatási bíróság eszméjét támogatta, és cáfolta azon állítást, hogy Angliában a rendes bíróság ítél a közigazgatási ügyekben. „Angliában az administratio nincsen elkülönítve a jogszolgáltatástól, ezért épp oly joggal mondhatni, hogy az administratio ítél a bíróság felett, mint állítják, hogy bíróság ítél az administratio felett. Separatio nem lévén, egyik a másikat absorbeálja anélkül, hogy megmondhatnánk, hol kezdődik vagy végződik náluk az ebbeli határ.”<sup>38</sup> Az országgyűlési képviselői felszólalásokra kimutatható hatást gyakorolt cikksorozata is, amely a közigazgatási bíráskodás európai helyzetét, tételes szabályait és intézményi részletmegoldásait tekintette át.<sup>39</sup> *Zergényi Jenő* is meggyőzően cáfolta azt az állítást, hogy az angol legfelsőbb bírói fórum joggyakorlata irányadó lehetne a hazai viszonyok között. Az angol önkormányzat természete ugyanis olyan, hogy az általa ejtett sérelmeket többnyire önmaga orvosolta. Az ottani legfelsőbb bírói fórumnak elenyésző számú közigazgatási ügygel kellett foglalkoznia. Ezen kívül az angol főtörvényszékek bírái kellő közigazgatási tapasztalattal, közjogi érzékkel és politikai múlttal rendelkeznek, nálunk a bírák kiválasztásánál a szakmai szempont dominál.<sup>40</sup>

Az általános hatáskörű közigazgatási bíróság hazai megszervezésére 1896-ban került sor. Az intézmény értékelésekor Concha Győző az angol megoldás progresszívvab jellegére utalt, amely ott lehetővé tette a „közhatósággal szemben keletkező jogviszonyokból eredő alanyi jogok teljes, tökéletes bírói védelmét.”<sup>41</sup> Szerinte „ahol a közigazgatás vagyoni jogi vonatkozásoktól mentesen jó érintkezésbe a polgár szabadságával, ott intézkedése el van vonva a bíróság hatásköre alól.” Ez a törvény alaphibája: az elvben elismert *jogvédelmet* a *legsűkebb körre szorítja*. Nem biztosít jogvédelmet a hadkötelezettségi, egyházi és oktatási ügyekben, az állampolgársági, az egyleti, a kisajátítási ügyekben és a büntetőeljáráson kívüli rendőri intézkedések esetén. Nincs jogbiztosíték a közigazgatási karhatalom alkalmazása, az

<sup>36</sup> CONCHA Győző: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Összegyűjtött értekezései és bírálati*. I. köt. Budapest, 1928. 332–335. p., uő: *Politika*. II. köt. Budapest, 1905. 126. p. Későbbi nézeteit tükröző vitákról: *Jogtudományi Közlöny* 1893. évi 50–53. sz.; *Magyar Jogászegyleti Értekezések* X. köt. 5., 6., 7., 8. füzet.

<sup>37</sup> KUNCZ Ignác: *A közigazgatási bíráskodás*. *Jogtudományi Közlöny* 1878.; LÁNCZY Gyula: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon*. Budapest, 1883.

<sup>38</sup> GRUBER 1877. 48–49. p.

<sup>39</sup> GRUBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában*. *Jogtudományi Közlöny* XII. évf. 35. szám. 1877. aug. 31.; 36. szám 1877. szept. 7.; 37. szám 1877. szept. 14.; 38. szám 1877. szept. 21.; 39. szám 1877. szept. 28.; 40. szám 1877. okt. 5.; 42. szám 1877. okt. 19.; 43. szám 1877. okt. 26.; 44. szám 1877. nov. 2.; 45. szám 1877. nov. 4.; 46. szám 1877. nov. 16.; 47. szám 1877. nov. 23.; 49. szám 1877. dec. 7.

<sup>40</sup> ZERGÉNYI arra is utal, hogy nálunk a tudományos és gyakorlati politika terén általános divat azt hinni, hogy minden liberális, vagy annak tartott intézménynek szükségképp Anglia a hazája. *A közigazgatási bíróságokról*. *Jogtudományi Közlöny*. 1891. 9. sz. 68–69. p.

<sup>41</sup> *A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról*. A Magyar Jogászegyletben 1894. évi január hó 8-án CONCHA Győző és REINHARD Zsigmond által tartott előadások. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*. X. köt. 5. füzet. Budapest, 1894. 5. p.

iparhatósági, az építési, a tűzrendőri intézkedések ellen. Eltér az angol megoldástól abban is, hogy katonai ügyekben – a kiegészítési törvényekre hivatkozva – megtagadja a bírói védelmet. Ennél nagyobb hiányossága, hogy a pozitív jog uralmát aláveti a közérdeknek, és pedig nem a törvényekben, jogszabályokban körülírt, tárgyilagos közérdeknek, hanem annak, amit a kormány és közegei, valamint a bíróságok annak tartanak.<sup>42</sup>

A közigazgatási bíráskodás hazai klasszikusa az 1896-os magyar konstrukciót nem tartotta sikeresnek sem alkotmányjogi, sem közigazgatási szempontból. Van ugyan benne haladás a közigazgatás korábbi diszkrecionális jellegéhez képest, de súlyosan kifogásolható, hogy a rendes bíróságok általi jogvédelem angolszász eszméjét feladta. A jogirodalom egy része – a megoldást az angolhoz mérve – azt is kifogásolta, hogy az első általános hatáskörű közigazgatási bíróságról szóló törvény nem tette lehetővé az *önkormányzati jogok* bírói védelmét.<sup>43</sup>

### Törvényhozási viták

A tárgybeli törvényhozási viták nyitányaként azt a módosító indítványt tekinthetjük, amely a hatalmi ágak 1869-es elválásztása ellenére a közigazgatási viták rendes bíróság elé vitelét támogatta.<sup>44</sup> A javaslatot tevő *Csengery Antal* Angliára utalt, ahol a törvényszékekben keresik az oltalmat a közigazgatás terén elkövetett vétségek ellen is: habár „ritka eset, hogy a közigazgatás terén elkövetett sérelmek ellen a törvényszékek valóban megkerestessenek.” A képviselő helyesen mutatott rá a magyar és az angol viszonyok közötti alapvető szabályozási különbségre is. Az angol megoldás lényege, hogy ott a miniszteri rendeletet alig ismerik, csaknem mindent törvény szabályoz. „Ott, ahol a közigazgatás minden ága törvény által van szabályozva: az adminisztráció nem egyéb, mint ezen törvénynek kiszolgáltatása, jurisdictio.”<sup>45</sup>

Az angol közigazgatási bíráskodás kialakulása *Pulszky Ágost* szerint „hosszú lépések sorozata.” A kormánypártból éppen e napokban kilépő, és mérsékelt ellenzéki szerepet vállaló jogfilozófus 1877. szeptember 28-án szólalt fel a képviselőválasztási bíráskodásról szóló javaslat vitájában. Arról beszélt, hogy az angol bíróságok előtt „évszázadok óta kezeltettek a közigazgatás ügyei, éppúgy, mint a magánjog kérdései.” Ott évszázadok óta foglalkoznak a bírák „közjogokkal, közjogi kérdések megvitatásával, közjogi sértések megtorlásával.” A mi

<sup>42</sup> Jogtudományi Közlöny. 1896. 50. szám 394. p., JK. 52. sz. 413–416. p.; MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949)*. Acta Jur. et Pol. Tomus XX. Fasc. 2. Szeged, 1973. 5–6. p.

<sup>43</sup> Jogtudományi Közlöny 1896. 52. szám 413–416. p.; BOÉR Elek: *Törvényhatósági önkormányzatunk és közigazgatási bíróságunk hatáskörének kiterjesztése*. Magyar Jogászegyleti Értekezések. Budapest, 1908. XXXVI. költ. 6. füzet. 46. p. „Amit Gneist az angol selfgovernment hatásköréről kifejt, hogy az nem a közületek saját jogának, társadalmi érdekeinek önigazgatását jelenti, hanem valóságos állami funkciót képez, ugyanazt elmondhatjuk a régebbi magyar önkormányzatról is, mely nem helyi ügyeket, hanem helyi keretekben és helyi szervek által országos közügyeket intézett.” Vö: Rudolf von GNEIST: *Das englische Verwaltungsrecht* (Selfgovernment). 69. p.

<sup>44</sup> MARTONYI János: *Az ötvenéves közigazgatási bíróság*. Különlennyomat a Városi Szemle XXXIII. évfolyamából. Budapest [é.n.] 4. p.

<sup>45</sup> KN-1869. XV. köt. 1871. március 13–ápril 4. 1869–317. 1869-XV-169. p.; MARTONYI: 1973. 3–4. p.

jogszemléletünk merőben más, hiszen a magyar bírák ki vannak zárva a képviselőházból, „kizártuk őket mindenből, aminek a politikához némi köze van.” Angliában viszont a bírák a politikai élet aktív résztvevői, „az ország legfőbb bírái maguk is politikai pályán működnek, és politikai férfikként szerepelnek.”<sup>46</sup>

Az angol közigazgatási jogszolgáltatás rendjében minden közigazgatási intézkedés valamelyik törvény végrehajtása volt. A hatóság ezért minden intézkedéséért, mindenki vel szemben a bíróság előtt felelt. A közigazgatási hatóság a döntését nem alapozhatta a közérdekre, mindig egy törvényre kellett visszavezetnie, ha az intézkedést vitatták. Jól látta *Pulszky Ágost*, hogy Magyarországon ez a követelmény teljesíthetetlen volt, hiszen a közigazgatást szabályozó törvények hiányosak voltak, másrészt a közigazgatási apparátus feladatát a közérdek érvényesítésében látták. Ebben a szellemben nyilatkoztak meghatározó helyzetben lévő képviselők.<sup>47</sup>

Hogy miként tekintett a politizáló közvélemény egy része a tudományra, mutatja *Mocsáry Lajos* 1880. március 2-i, költségvetési vitájában elmondott beszéde. „Ne méltóztassanak csak a modern közigazgatási tudományra építeni okoskodásaikat, midőn az ország közigazgatásáról van szó. Tisztelet, becsület a tudománynak, de én kijelentem, hogy semmi téren nem ismerem el kevésbé a tudomány jogosultságát, mint a közigazgatás terén, mert ez kiválólág praktikus dolog. És méltóztassanak bár barbarizmusnak tartani, de én, ki egy pár évig szolgáltam a megyét azon tapasztalatokat, azon tudományt, melyet abból merítettem, nem adom az összes elméletekért melyeket a Stein Lőrinczek, Gneist Rudolfok összehalmozgattak. Tanulmányozzák önök a régi institutiót, amelynek kétségtelenül meg volt az a nagy érdeme, hogy bennünket, mint szabadságszerető, alkotmányos érzületű népet fenntartott; és én azt hiszem, hogy ha ezt tanulmányozni fogják, tisztelettel fognak meghajolni az ősök bölcsessége előtt.”<sup>48</sup> „Én a magam részéről a tekintetben mellőzve minden magasabb deductiókat, tisztán csakis praktikus álláspontra kívánok helyezkedni.”<sup>49</sup>

*Tibád Antal* 1880. február 25-én a költségvetés általános vitájában utalt arra, hogy „dacára alkotmányunk több százados voltának, nálunk oly elem, mely a közigazgatási, illetőleg a közkormányzati teendők első fokú ellátását ingyen eszközölni hivatva volna, ki nem fejlődött.” „Tehát nem vagyunk oly szerencsések, mint Anglia, hol a viszonyok combinatív fejlesztése folytán előállott az úgynevezett békebírói osztály, mely az igen gyakran ellentétes állami és alattvalói érdekeket, önmagában mintegy mediatizálja, szerencsésen kiegyenlíti.”<sup>50</sup>

*Szederkényi Nándor* is hivatkozott Angliára 1880. március 4-i képviselőházi beszédében. „E tekintetben utalok Angliára és azon nagynevű tudósra, aki ennek legnagyobb tanulmányozója: Gneistra, ki Anglia alkotmányára a következő megjegyzést tette: „A törvénykezés ily közvetítő helyzetében, magában foglalja egyfelől a rendes polgári és büntető bíraskodást, másfelől az igazgatási joghatóságot, amely az államfejlődésnek céljaira nézve a legfontosabb részét képezi.” Továbbá: „Az ekként elhatárolt igazgatási joghatóság, a rendes polgári

<sup>46</sup> KN-1875. XII. köt. 1877. szeptember 15. – október 29. 1875–274 (1875-XII-78. p.

<sup>47</sup> Tisza Kálmán 1869. június 28-i, 1871. március 22-i és Schwarz Gyula felszólalásai KN. 1869/72. XV. k. 120. p.

<sup>48</sup> KN-1878. X. köt. 1880. február 20- március 9. 1878-214. 1878-X. 235. p.

<sup>49</sup> KN-1878. XI. köt. 1880. március 10-április 10. 1878-225. 1878-XI. 109–110. p.

<sup>50</sup> KN-1878. X. köt. 1880. február 20- március 9. 1878-209. 1878-X. 108. p.

és fenyítő törvényszéki szervezettel összefüggő egészet képez, a mely által az államhatalmak gyakorlása szilárd határokhoz és szigorú mértékhez van kötve”, míg nálunk az ellenkező történik a merev szétválasztás által, merev határok vonattak, melyek a törvénykezést a közigazgatástól elválasztják s közigazgatási joghatóságunk ezen egyesítését, úgy, amint volt a magyar municipális önkormányzatban, majdnem lehetetlenné teszi.”<sup>51</sup>

A képviselőházban egy idő után állandósult a Tisza Kálmán és Szilágyi Dezső közötti összecsapás a közigazgatási bíróság ügyében. 1880. május 12-én a büntető törvénykönyv életbeléptetéséről szóló törvényjavaslat vitájában *Szilágyi Dezső* általában utalt az angol megoldásra. Tisza tárgyszerűséget nélkülöző válasza: „T. képviselő úr hivatkozik Anglia példájára. [...] Angliában nincs fellebbezés a bírósághoz; hanem, ha valamely közigazgatási eljárásnak törvényszerűsége ellen adatik be panasz, a legfőbb bíróságnak joga van az iratokat magához felrendeltetni és a törvényesség kérdése iránt dönten. Ez az ellenőrzés, ez a törvényszerű eljárás megóvása tekintetében követett eljárás, nem pedig a rendes menetű ügyek fellebbezése.”<sup>52</sup>

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény parlamenti vitájában is felszínre kerültek a közigazgatási bíráskodás külföldi tapasztalatai. Az ellenzék ezúttal is követelte a központi hatalom intézményes korlátozását, de közben ragaszkodott a történeti intézményeinkhez. Jellemzőnek tekinthető *Helfy Ignác* érvelése. A közigazgatási bíráskodás kapcsán Ausztriára utalt, ahol (szerinte) a hazaihoz hasonló viták alakultak ki az államrendszer átalakításáról. Az osztrák közigazgatási bíráskodás kialakulásának történetét áttekintve nem adhatunk igazat Kossuth volt titkáranak.<sup>53</sup> A Lajtán túli területeken konstruktív vita zajlott a jogvédelem szakmai kérdéseiről. Az ottani ellenzék támogatta a radikális reformokat, nem ragaszkodott a hagyományt mentő, de korszerűtlen jogvédelmi eszközökhöz. Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatásköréből egyébként eredetileg éppen az adóügyet vették ki, így erre nem volt célszerű hivatkozni.<sup>54</sup>

Szapáry Gyula pénzügyminiszternek igaza volt: a kormány nem „sántikált” Ausztria után a javaslattal, hiszen ott a közigazgatási bíráskodás hatásköre csupán megsemmisítő (kasszátorius) jellegű volt, a közigazgatási döntés megváltoztatására, pozitív intézkedések hozatalára nem terjedt ki. A miniszter több felszólalásában érvelt a külhoni példákkal, de az volt az álláspontja, hogy Magyarországon a *hazai viszonyainkra szabott* közjogi megoldásokat kell kialakítani. A miniszter helyesen utalt arra, hogy nem példanélküli az önálló pénzügyi bíráskodás, hiszen pl. Olaszországban, ahol a vitás közigazgatási kérdések rendes bíróság elé tartoznak, a finansziális ügyek felügyeletét „éppen mostanában” külön bíróság elé utalták.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> KN-1878. X. köt. 1880. február 20- március 9. 1878-216. 1878-X. 277. p.

<sup>52</sup> KN-1878. XIII. köt. 1880. április 28 - május 29. 1878-261. 1878-XIII. 194. p.

<sup>53</sup> OLECHOWSKI 1999. 81-99. p.

<sup>54</sup> KN-1878. XII. köt. 329. p. Vö: Thomas OLECHOWSKI: *Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert.* in: Martin F. POLASCHEK – Anita ZIEGERHOFER (Hrsg) *Recht ohne Grenzen-Grenzen des Rechts.* Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1998. 147. p.

<sup>55</sup> KN-1878. XII. 332. p. KN-1878. XII. 321-322. p. Szapáry Gyula CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás című tanulmányának (Magyar Igazságügy 1881. XVI. 5. sz.) 372., 385. és 491. oldalain szereplő megállapításokat vette át.*

A közigazgatási jogvédelem kényszere nagyrészt a hibás adóügyi politikából, és az adó-kötelezettséget ellentmondásosan szabályozó jogi normáinkból adódott. A közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. tc. indoklásából világosan kiderül, hogy a korabeli szabályozás legfontosabb célja az államháztartás egyensúlyának tartós helyreállítása volt.<sup>56</sup> Ennek következtében a helyi törvényhatóságok nagyobb szerepet kaptak az adók végrehajtásában, ami a szakszerűség, és az egyéni jogvédelem szempontjából rendkívül hátrányos volt. *Lits Gyula* ellenzéki képviselő helyesen állapította meg, hogy a tárgyalt javaslatot „nem külföldi példa utánzásának”, hanem egy belső viszonyaink által kikényszerített szabályozási kísérletnek kell tekinteni.<sup>57</sup>

Az országgyűlési vita ezen részéből is kiderül, hogy a korabeli kormányzat nem modellekben, adaptálható külföldi mintákban gondolkodott. A dualizmus-kori jogvédelem szervezeti és hatásköri rendjét ezúttal sem elvont szempontok, hanem gyakorlati igények szabták meg. *Teleszky István*, a kor egyik legtehetségesebb jogásza éppen ebben e képviselőházi vitában hangsúlyozta, hogy a közigazgatási bíróságok behozatala terén külföldi példák nem segítenek, hiszen ezek a megoldások szerteágazóak, és mivel a jogvédelem a közigazgatás egészét érinti, ebben a kérdésben csupán a hazai viszonyok alapos ismeretével, és a honi igények figyelembe vételével lehet törvényt alkotni.<sup>58</sup>

Az 1896. évi XXVI. tc. képviselőházi vitájában a törvényjavaslatot előterjesztő belügy-miniszter utalt arra, hogy a törvényjavaslat elkészítésénél gondosan óvakodott idegen intézmények céltalan átültetésétől, és arra törekedett, hogy „jövőbeli közigazgatási bíróságunk az elfogadott rendszer keretén belül úgy egészében, mint részleteiben történeti alapokon alapult közigazgatási jogrendszerünkben fejlesszessék ki, következőleg azzal teljes harmóniában álljon és maradjon.”<sup>59</sup> A törvényjavaslat indoklása külön kitért az *angol megoldásra*: „az angol közigazgatási bíraskodás, amennyiben tulajdonképpen alapját a békebírói intézmény képezi, egészen a sajátos angol viszonyokban gyökerezik, ennél fogva, mint annyi más angol intézmény, az eltorzulás biztos veszélye nélkül a brit talajból máshová át nem ültethető.”<sup>60</sup>

<sup>56</sup> „E sajnos körülménynek egyik fő oka a közadó kezelése iránt fennálló rendszer hiányaiban keresendő. E hiányok természetét s azok orvoslásának módját mély tanulmány tárgyává tévén, azon meggyőződésre jutottam, hogy a közadók kezelését, a pénzügyi kormányzat ezen fontos ágazatát, gyökeres intézkedésekkel reformálni kell.” Indokolás az 1876: 15. tc.-hez. KH. Irományok 1875/1878. I. köt. 45. sz. 351–358. p.

<sup>57</sup> KN-1878. XII. 326. p.

<sup>58</sup> KN-1878. XII. 326–327. p.

<sup>59</sup> KN Irományok 1892/97. (XIV. 510. sz.) I. mell. Ind. 297. p.; Vö: SZABÓ 1946. 159. p.

<sup>60</sup> KN Irományok 1892/97 (XIV), 510. sz. I. mell. Ind. 295. Azonos tartalommal: NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*. Budapest, 1897., 3. p. Vö: SZABÓ 1946. 161. p.



## IV. Kitekintés

A felhozott álláspontok igazolhatják, hogy a magyar tudományos közélet és a politika mértékadó körei *megosztottak* voltak az angol közigazgatási modell értelmezésében és alkalmazhatóságában. Megjegyzendő, hogy a hazai tudományos és törvényhozási viták résztvevői alapvetően helyesen utaltak a korabeli angol megoldásokra. Nem fordult elő az a helyzet, mint az ún. német modell esetében, ahol a hivatkozásokban keveredtek az össznémet és tagállami megoldások, továbbá az összehasonlítás idősíkjá sem volt azonos.<sup>61</sup>

A kontinentális és az angol rendszer közötti különbséget Csorba János, a közigazgatási bíróság utolsó elnöke 1947-ben a kialakulásuk eltérő körülményeivel magyarázta. Szerinte az angol megoldás csak az angolszász államokban honosult meg. Angliában ugyanis nem kellett külső támadástól tartani, így nagyobb hadsereg fenntartására, az általános hadkötelezettség bevezetésére nem volt szükség. Az európai kontinensen viszont az állam első feladatává vált lakosainak védelme, ezért fejlett közigazgatási szervezetet hoztak létre. A közigazgatási apparátus rendelkezett az állam bevételeivel, karhatalmával, és olyan tekintélyre tett szert, amely elfogadatta a közigazgatás felsőbbbségének tudatát. Kezdetben ez a közigazgatás döntött az ellene beadott panaszokban, később külön szakbíróságokat állítottak fel, amelyek vagy nem voltak függetlenek, vagy ha igen (mint a magyar), akkor hatáskörük korlátozott volt.<sup>62</sup>

Szabó József 1946-ban írta: „A közigazgatási jog tárgyi védelme éppen Angliában jutott legtisztábban kifejezésre. Írott törvények nélkül, vagy ezek pusztá kereteit kitöltve, precedensekből, bírói gyakorlatból (judge made law), hosszú évszázadok alatt épült fel a jognak és igazságnak az a csodálatosan szilárd épülete, amely egyformán védve az egyéni szabadságot s a szociális igazságot, a szerzett jogok sokféleségét és az elveszíthetetlen örök emberi egyenlőséget: biztos védelméül szolgál ma már az emberiség egyharmadának.”<sup>63</sup> Ezt a min-tát tartotta követhetőnek. Tudjuk, ezek a gondolatok nem valósultak meg. Az önálló szerve-zetű közigazgatási bíráskodás 1949-ben megszűnt Magyarországon.

Közjogtörténetünk különös fordulataként az Alkotmánybíróság 34/1990 (XII. 22.) AB számú határozatában 1991. március 31-i hatállyal megsemmisítette a korábbi korlátozó szabályokat, és megállapította, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás hiánya mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósít meg. A mulasztás pótlására vonatkozó átmeneti szabályokat az 1995. évi XXVI. törvény foglalja magában. A döntés révén (mondhatnánk: *angol mintára*) napjaink közigazga-tási jogvitái rendes bíróság elé kerültek.

<sup>61</sup> STIPTA István: *A német közigazgatási bíráskodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelem-re*. In: Facultas nata. Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára. (Szerk.: Szabadfalvi József) Miskolc, 2006. 347–364. p.; Uő.: *A francia közigazgatási bíráskodás hatása a dualizmus kori magyar törvényho-zásra*. In: Sapientia iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére. (Szerk.: Horváth Attila, Koltay Tamás, Máthé Gábor) Jogtörténeti értekezések 36. (Sorozatszerkesztő: Mezey Barna). Gondolat Kiadó Bu-dapest, 2009. 263–282. p.

<sup>62</sup> Jogászegyleti Szemle 1947. 17. p.

<sup>63</sup> SZABÓ 1946. 34. p.

\*

Ruszoly József számos művében szorgalmazta a közjogi bírászkodás organikus szabályozásának szükségességét, egyben a haladó történelmi hagyományaink érdemibb tiszteletének igényét. Szegeden, 2002-ben megjelent tanulmányában arról írt, hogy a választási bírászkodásnak egy átalakított, erősebb bírói karakterrel rendelkező alkotmánybíróság keretében jobb helye lenne.<sup>64</sup> Gondolatait – úgy is, mint hálás tanítvány – a közjogi rendszerünk átalakítására hivatottak figyelmébe ajánlom.

## ISTVÁN STIPTA

### DER ENGLISCHE VERWALTUNGSRECHTSSCHUTZ UND DIE UNGARISCHE VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM 19. JAHRHUNDERT

#### (Zusammenfassung)

Die Studie übersieht den Prozess der englischen Verwaltungsumgestaltung im 19. Jahrhundert, und analysiert die Grundprinzipien der angelsächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die englischen Rechtsschutzinstanzen, deren Wirkungskreis und Prozessregeln werden ausführlich erörtert. Demnach werden die wichtigsten Ansichten der ungarischen öffentlichen Rechtswissenschaft über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dualismus besprochen, dann wird die Meinung der politischen Publizistik über das englische Modell bekannt gemacht. Es werden die Landesversammlungsstreite der heimatlichen Gesetze über die Verwaltungsgerichtsbarkeit analysiert. Es wird festgestellt, dass das heimatliche Rechtsschutzsystem organischer Weise, den heimatlichen Bedürfnissen und Zwängen entsprechend zustande gekommen ist.

---

<sup>64</sup> RUSZOLY József: *Máig érő alkotmánytörténelem*. Bába Kiadó. Szeged, 2002. 122. p.